

Der Prozess der Entspannung auf der koreanischen Halbinsel

Maull, Hanns W.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maull, H. W. (2001). Der Prozess der Entspannung auf der koreanischen Halbinsel. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 214-234. <https://doi.org/10.11588/kjb.2001.0.2604>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Der Prozess der Entspannung auf der koreanischen Halbinsel

Hanns W. Maull¹

1 Einleitung

Das Gipfeltreffen zwischen dem südkoreanischen Staatspräsidenten Kim Dae-jung und dem Generalsekretär der (nord)koreanischen Arbeiterpartei und Vorsitzenden der Nationalen Verteidigungskommission, Kim Jong-il, vom 13. bis zum 15. Juni 2000 in Pyongyang war der bisherige Kulminationspunkt grundlegender Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel. Zwar ist es noch zu früh, das Ausmaß, die Richtung und die Implikationen dieser Veränderungen auch nur annähernd abzuschätzen. Erkennbar ist allerdings, dass Korea auch unter den Vorzeichen der Entspannung zwischen Nord und Süd einer der wichtigsten und nach wie vor auch einer der gefährlichsten Brennpunkte der Weltpolitik bleiben wird.

Dabei dürfte sich allerdings der Vektor der Entwicklungsdynamik grundlegend verändert haben: War Korea im 19. und 20. Jahrhundert primär Objekt der Begehrlichkeiten der regionalen Mächte und Spielball der Weltpolitik, so sind es gegenwärtig – und wohl auch in Zukunft – die beiden koreanischen Staaten selbst, die die Geschehnisse der Halbinsel im Guten wie im Schlechten bestimmen werden. Im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geriet Korea immer mehr unter den Einfluss Japans und wurde schließlich – seit 1910 – Kolonie.

Zu Zeiten des Kalten Krieges war die koreanische Halbinsel einer der Brennpunkte des Ost-West-Gegensatzes gewesen; wie in China und Vietnam, rangen auch in Korea nach dem Ende des Pazifikkrieges prowestliche und prokommunistische Kräfte in einem erbitterten Bürgerkrieg um die Macht. Unter dem Einfluss der globalpolitischen Rivalitäten zwischen den USA und der Sowjetunion verfestigten sich diese Gegensätze und führten schließlich zur Teilung der Halbinsel. Der Versuch Nordkoreas, die Wiedervereinigung gewaltsam zu erzwingen, scheiterte im Koreakrieg 1950 bis 1953 ebenso wie die Gegenoffensive der USA und Südkoreas mit demselben Ziel.² Seit 1953 beruht die Teilung der Halbinsel auf einem prekären Waffenstillstand und einer ebenso prekären gegenseitigen Abschreckung durch weit nach vorne, auf die Demarkationslinie entlang des 38. Breitengrades hin orientierte Militärpotentiale der beiden koreanischen Staaten und der US-amerikanischen Streitkräfte in Südkorea. Das Ergebnis war eine weltweit beispiellose Konzentration

¹ Für Forschungsassistenz bei diesem Beitrag danke ich Sandra Blodau und Christine Streichert.

² Zur Geschichte Koreas seit der japanischen Kolonialzeit vgl. Gottfried-Karl Kindermann, *Der Aufstieg Koreas in der Weltpolitik*, München: Olzog 1994; Don Oberdorfer, *The Two Koreas. A Contemporary History*, Reading, Mass.: Addison Wesley 1997.

von Soldaten und Waffen. Auch das Ende des Ost-West-Gegensatzes änderte an dieser Situation zunächst wenig: Noch im vergangenen Jahr standen sich auf der Halbinsel insgesamt 1,7 Millionen Mann unter Waffen gegenüber.³

1994 eskalierten die Gegensätze auf der Halbinsel dann zu einer weltpolitischen Krise, als Nordkorea – konfrontiert mit eindeutigen Hinweisen auf ein angesichts der nordkoreanischen Mitgliedschaft im Atomwaffen-Sperrvertrag klar illegales Nuklearwaffenprogramm – aus dem Vertrag austrat und sich anschickte, die Entwicklung von Kernwaffen voranzutreiben. Die Krise führte die koreanische Halbinsel hart an den Rand eines neuen Krieges, konnte dann jedoch durch die Vermittlung des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter mittels eines US-amerikanisch-nordkoreanischen Rahmenvertrages (des „Genfer Rahmenabkommens“) beigelegt werden, der den Abbau des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms im Austausch gegen die Lieferung von zivilen Kernkraftwerken und Schweröl als Ersatzenergien vorsah.⁴

Die innerkoreanischen Beziehungen blieben freilich auch nach den Vereinbarungen von Genf sehr gespannt, und es hatte zunächst den Anschein, als würden diese von Nordkorea bewusst hintangestellt. Das Gipfeltreffen in Pyongyang signalisierte nun im Jahr 2000 eine abermalige Kurskorrektur des Regimes in Nordkorea. Die unmittelbaren Ergebnisse des Gipfeltreffens in Pyongyang wirkten zunächst allerdings eher bescheiden: In einem erkennbar hastig verfassten Kommuniqué verpflichteten sich die beiden Staatshäupter, Gefangene auszutauschen, durch den Koreakrieg getrennte Familien zusammenzuführen sowie die wirtschaftliche und andere Formen der Zusammenarbeit zu intensivieren. Zugleich stellten beide Seiten diese Zusagen in den Zusammenhang einer schrittweisen Wiedervereinigung der beiden koreanischen Staaten auf der Grundlage der entsprechenden Vorschläge der beiden Seiten.⁵

Bedeutsam an diesem Gipfeltreffen waren allerdings weniger die unmittelbaren Ergebnisse als der spektakuläre Publicityerfolg Kim Jong-ils, der damit die Öffnungspolitik der nordkoreanischen Diplomatie dramatisch beschleunigt und so das Gesetz des Handelns an sich gerissen hatte. Für Kim Jong-il stellte der Gipfel einen bemerkenswerten Erfolg dar. Zum einen hatte sich der ältere und international weit aus angesehenere Kim Dae-jung darauf eingelassen, nach Pyongyang zu kommen. Zum zweiten erwies sich der Besuch durch großzügige Vorleistungen und „Geschenke“ des Südens für Nordkoreas Regime als durchaus lukrativ. Und schließlich konnte der nordkoreanische Parteichef seine Gäste und die Weltöffentlichkeit durch

³ David Reese, *The Prospects for North Korea's Survival*, Oxford: OUP for IISS 1998 (Adelphi Paper No.323), S.62ff.; IISS, *The Military Balance 2000/2001*, London: Oxford UP 2000, S.202ff.

⁴ Vgl. hierzu insgesamt Sebastian Harnisch und Hanns W. Maull, *Kernwaffen in Nordkorea. Regionales Krisenmanagement und Stabilität durch das Genfer Rahmenabkommen*, Bonn: Europa Union 2000.

⁵ *International Herald Tribune/IHT*, 15. Juni 2000. Der Text des Kommuniqués findet sich in: „An analysis of the outcome of the inter-Korea summit talks“, Seoul: Korean Information Service 2000 (<http://www.korea.net/kw/government/president/2000/s-n/index.html>).

seinen durchaus gewandten Umgang mit den Medien beeindrucken und damit einen Wettlauf um die Normalisierung der Beziehungen mit der DPRK einläuten, der Nordkorea – neben erweiterten diplomatischen Handlungsmöglichkeiten – weitere materielle Vorleistungen und damit lebenswichtige externe Unterstützung für das marode Wirtschafts- und Herrschaftssystem einbrachte.

Das Gipfeltreffen stellte aber auch einen spektakulären Erfolg für die sog. *sunshine*-Politik des südkoreanischen Staatspräsidenten Kim Dae-jung dar. Kim, der sich über Jahrzehnte als Oppositionsführer, Dissident und prominenter Häftling um die Demokratisierung Südkoreas und die Vereinigung der beiden koreanischen Staaten bemüht hatte, war unter dem Eindruck der Asienkrise 1997 (mit relativer Mehrheit) in das Amt des Staatspräsidenten gewählt worden und hatte sofort damit begonnen, gegen beträchtlichen innenpolitischen Widerstand der konservativen Kräfte in Südkorea eine Entkrampfung der Beziehungen zum Norden anzustreben – ohne dabei zunächst freilich im Norden auf Widerhall zu stoßen.⁶

2 Frühere Anläufe zu einer Entspannung der Lage in Korea

Allerdings: So spektakulär das Gipfeltreffen im Juni 2000 insgesamt die Lage auf der koreanischen Halbinsel verändert hatte, so unsicher waren zunächst noch die Zukunftsperspektiven. Denn schon wiederholt waren in der Vergangenheit auf der koreanischen Halbinsel von den beiden koreanischen Staaten Entspannungsphasen einleitet worden, die allerdings stets schon nach kurzer Zeit in eine erneute Verhärtung der Fronten umgeschlagen waren.

- Der erste Anlauf wurde Anfang der 70er Jahre auf Initiative des nordkoreanischen Staatspräsidenten Kim Il-sung unternommen. Am 4. Mai 1972 reiste der Chef des südkoreanischen CIA, Lee Hu-rak, in geheimer Mission nach Pjöngjang, um dort mit Kim Il-sung zusammenzutreffen. Am 4. Juli 1972 veröffentlichten Nord und Süd eine gemeinsame Erklärung, in der sich beide Seiten zu einer friedlichen und eigenständigen Vereinigung der beiden koreanischen Staaten bekannten. Die Verhandlungen verliefen allerdings rasch im Sande: Die nordkoreanische Führung zeigte keinerlei Interesse an konkreten Schritten zur Verbesserung der Situation auf der geteilten Halbinsel und der Zusammenführung der getrennten Familien. Ihr ging es vielmehr, wie inzwischen zugängliche Dokumente aus der ehemaligen DDR zeigen, darum, die US-amerikanische Truppenpräsenz in Südkorea und die zunehmend engen Wirtschaftsbeziehungen des Südens zu Japan zu untergraben. Als sich dies als aussichtslos erwies, brach der Norden die Gespräche ab.⁷

⁶ Zur *sunshine policy* vgl. Reese (FN 3), S.60ff.; Gerrit W. Gong, "Remembering and forgetting. Sunshine policy and regional strategic alignment", in: *Korea and World Affairs* 24, 4 (Winter 2000), S.573-589.

⁷ Oberdorfer (FN 2), S.23-25, 43ff.; Kindermann (FN 2), S.114ff.

- Der zweite Anlauf zu politischen Verhandlungen auf höchster Ebene begann im Oktober 1983. Wieder ging die Initiative vom Norden aus: Kim Il-sung signalisierte Washington über chinesische Diplomaten die Bereitschaft Nordkoreas zu dreiseitigen Gesprächen mit den USA und dem Süden. Nur einen Tag später, am 9. Oktober, explodierte in der birmanischen Hauptstadt Rangun während eines Staatsbesuches des südkoreanischen Staatspräsidenten Chun Doo-hwan eine von einem nordkoreanischen Sonderkommando gelegte Bombe. Chun blieb unverletzt, aber vier südkoreanische Kabinettsmitglieder, zwei Berater des Präsidenten und der südkoreanische Botschafter in Birma wurden getötet. Die Verantwortung für diese Aktion trug Kims Sohn Kim Jong-il: Er hatte 1982 die Kontrolle über geheimdienstliche Operationen Nordkoreas im Ausland übernommen.⁸ Die diplomatische Initiative Kim Il-sungs, die durch die parallele Terroraktion natürlich in ihrer Wirkung erheblich beeinträchtigt wurde, wurde durch Überschwemmungen in Südkorea in eine neue Richtung gelenkt, als Südkorea ein Hilfsangebot des Nordens zur allgemeinen Überraschung annahm. Die Hilfslieferungen des Nordens führten zur Wiederaufnahme von Gesprächen auf der Ebene der Rot-Kreuz-Organisationen und zu Verhandlungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit. Parallel zu den offiziellen Gesprächen, die auch erste Familienzusammenführungen von insgesamt 65 Familien brachten, fanden zwischen den beiden koreanischen Staaten Geheimgespräche auf höchster Ebene statt. Ziel war ein Gipfeltreffen der beiden Staatspräsidenten. Die Gespräche scheiterten schließlich an der Weigerung des Südens, die jährlichen Manöver mit den USA abzusetzen, und der Norden brach alle Verhandlungen ab.⁹
- Die dritte Tauwetterphase auf der koreanischen Halbinsel fiel zusammen mit der Demokratisierung des Südens durch Staatspräsident Roh Tae-woo. Schon unter Rohs Vorgänger Chun wurde die Idee einer südkoreanischen „Nordpolitik“ (in Anlehnung an die Ostpolitik Willy Brandts) konzipiert: Südkorea sollte versuchen, seine Beziehungen zur Sowjetunion und zu China zu normalisieren. Roh griff diese Idee auf und unternahm eine diplomatische Initiative, die formell die Beziehungen zwischen Nord und Süd zu verbessern suchte, faktisch aber vor allem auf Nordkoreas sozialistische Verbündete zielte, um den Norden so diplomatisch zu isolieren. Die politischen Veränderungen in der Sowjetunion, in Osteuropa und schließlich in der Weltpolitik bescherten Südkorea durchschlagende Erfolge mit dieser Politik: 1988 nahm zunächst Ungarn, 1989 dann die Sowjetunion diplomatische Beziehungen zum Süden auf. 1992 folgten volle diplomatische Beziehungen mit der VR China, das bereits zuvor gegen zunächst erbitterten Widerstand Nordkoreas den Beitritt der beiden koreanischen Staaten in die Vereinten Nationen durchgesetzt hatte. Durch diese Entwicklungen verunsichert, suchte Nordkorea den Dialog. Im Herbst 1990 begannen die beiden koreanischen Staaten Verhandlungen auf der Ebene der Ministerpräsidenten, und am

⁸ Oberdorfer (FN 2) ibd., S.142.

⁹ Ibid., S.139ff.; Kindermann (FN 2), S.158ff.

13. Dezember 1991 verständigten sich Unterhändler der beiden Seiten auf ein Übereinkommen über Aussöhnung, Gewaltverzicht, Austausch und Zusammenarbeit zwischen Süden und Norden, das die Grundlagen einer „temporären Sonderbeziehung auf dem Weg zur Vereinigung“ definierte. Zu den Grundprinzipien der Vereinbarung zählte die gegenseitige Anerkennung der Systeme, der Gewaltverzicht, die Überführung des Waffenstillstandes in einen dauerhaften Frieden, die Aufnahme zwischenmenschlicher Kontakte und die Öffnung der Grenzen für Handel, und Austausch jeglicher Art. Dazu sollten auch die Straßen- und Eisenbahnverbindungen über die Demarkationslinie hinweg wieder aufgebaut werden. Am 31. Dezember folgte eine separate Vereinbarung über die Entnuklearisierung der koreanischen Halbinsel, ein Versuch der beiden koreanischen Staaten, die Problematik des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms aufzulösen.¹⁰

Wären diese Vereinbarungen umgesetzt worden, so hätte dies die Lage auf der koreanischen Halbinsel völlig verändert. Die Vereinbarungen waren sehr weit reichend, allerdings wenig präzise. Parallel zu dieser dramatischen Verbesserung der interkoreanischen Beziehungen hatten auch Nordkorea und die USA sowie Nordkorea und Japan Gespräche über eine Normalisierung ihrer Beziehungen aufgenommen. Diese Fortschritte verkehrten sich allerdings abrupt in einen neuen kalten Krieg auf der Halbinsel, als ein Team von IAEA-Inspektoren bei einem Inspektionsbesuch im Mai 1992 feststellte, dass Nordkorea offenbar heimlich versucht hatte, spaltbares Material aus seinen Kernkraftwerken abzuweigen – vermutlich, um daraus Atomwaffen zu fabrizieren – und dies der IAEA gegenüber zu verschleiern versucht hatte. Die koreanische Halbinsel geriet innerhalb weniger Monate erneut an den Rand eines Krieges.¹¹

Als es schließlich den Vermittlungsbemühungen des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter gelang, die Krise zu entschärfen und die Voraussetzungen für einen US-amerikanisch-nordkoreanischen Ausgleich in der Frage des nordkoreanischen Kernwaffenprogrammes zu legen, tauchte erneut die Idee eines interkoreanischen Gipfeltreffens auf: Auf eine entsprechende Frage Carters erklärte sich Kim Il-sung bereit, seinen südkoreanischen Gegenüber Kim Young-sam „ohne Vorbedingungen“ zu treffen. Dieser erneute Anlauf zu einem Gipfeltreffen wurde jedoch nach dem überraschenden Tod Kim Il-sungs von Nordkorea ein weiteres Mal abgebrochen.¹²

¹⁰ Oberdorfer (FN 2), S.186-264; Kindermann (FN 2), S.174-187.

¹¹ Oberdorfer (FN 2), S.249-358; Harnisch und Maull (FN 4), S.1ff.

¹² Oberdorfer (FN 2), S.326ff.

3 Ursachen und Motive der nordkoreanischen Entspannungsinitiative

Dass die Initiative zu einem Gipfeltreffen auf der koreanischen Halbinsel von Nordkorea ausging, ist also keineswegs neu: Kim Jong-il konnte sich dabei auf das Beispiel seines Vaters berufen. Allerdings dürften sich dabei die Beweggründe im Vergleich zu früheren Initiativen doch deutlich verschoben haben: Nordkorea geriet seit Mitte der 80er Jahre in eine zunehmend schwere Systemkrise, in einen Überlebenskampf, der für das Regime – und dies entbehrt angesichts der nordkoreanischen Staatsideologie der „Juche“ („Selbstgenügsamkeit“) nicht der Ironie – nur noch mittels massiver Mobilisierung externer Unterstützung zu bestehen war.

3.1 Die Systemkrise Nordkoreas

Symptome dieser Krise des nordkoreanischen Systems waren vor allem der rapide Verfall der Wirtschaftsaktivität in den 90er Jahren sowie die schwere Hungersnot, die inzwischen Hunderttausende von Nordkoreanern das Leben gekostet haben dürfte. Präzise Aussagen über die nordkoreanische Wirtschaftsentwicklung sind zwar aufgrund der unvollständigen Datenlage nicht möglich, doch sprechen auch nordkoreanische Angaben von einer Schrumpfung der Wirtschaftsaktivitäten um bis zu 50% im Verlauf der Jahre von 1992 bis 1996; südkoreanische Schätzungen gehen von einem Rückgang des BSP um 30% zwischen 1991 und 1996 aus. Der Schrumpfungsprozess hat sich seither fortgesetzt und erst im letzten Jahr verlangsamt.¹³ Das drastischste Symptom des Kollapses der nordkoreanischen Wirtschaft ist jedoch die Ernährungskrise des Landes: Das System ist nicht mehr in der Lage, seine Bevölkerung zu ernähren. Die Schätzungen über die Zahl der Hungertoten von 1995 bis 1997 reichen von knapp einer bis zu drei Millionen Menschen.¹⁴

Die Ursachen dieser Systemkrise liegen vordergründig im Zusammenbruch der Sowjetunion und damit dem Wegfall einer wichtigen Quelle wirtschaftlicher Unterstützung und eines zentralen Handelspartners. Entscheidend aber ist letztlich, dass das nordkoreanische System aufgrund verfehlter Politiken und ideologischer Verhärtung nicht in der Lage war, auf diesen externen Schock angemessen zu reagieren. Die völlig gescheiterte Agrarpolitik, die u.a. einen massiven Raubbau an den für die Landwirtschaft grundlegenden ökologischen Ressourcen (Boden, Wald, angemessene Wasserversorgung) nach sich zog, illustriert dies anschaulich: Die Überschwemmungen, die Nordkorea in den vergangenen Jahren immer wieder heimsuchten, waren zum Großteil keine Naturkatastrophen, sondern durch Abholzungen der Wäl-

¹³ Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse, The Future of the Two Koreas*, Washington DC: IIE 2000, S.76ff; Nicolas Eberstadt, *The End of North Korea*, Washington DC: AEI 1999, S.45ff; Reese (FN 3), S.24; Deutsche Bank Research, *Economic and Financial Outlook, Special: North Korea*, April 2001.

¹⁴ Noland (FN 13), S.191f.; Eberstadt (FN 13), S.61f.

der in ökologisch sensiblen Zonen verursacht.¹⁵ Hinzu kam die enorme Belastung der Volkswirtschaft durch die nordkoreanische Kriegsmaschinerie, die etwa ein Viertel des Bruttoinlandsproduktes verschlingt.

Das nordkoreanische Regime reagierte auf diese Systemkrise durch unbeholfene und wenig durchschlagende interne Reformen, vor allem aber mit einer Strategie der Mobilisierung externer Hilfsmaßnahmen mit allen Mitteln, eingeschlossen dem Mittel der Erpressung.¹⁶ Als Geiseln dieser Politik diente dabei zum einen die eigene Bevölkerung: Wollte die internationale Gemeinschaft sie nicht dem Hungertod überlassen, so musste sie Nahrungsmittelhilfe leisten – und sie tat dies auch in einem Umfang, der inzwischen 80 Prozent der Nahrungsmittelimporte Nordkoreas umfasst und damit eine angemessene Versorgung Nordkoreas sicherstellt. Dadurch werden zugleich Deviseneinnahmen freigesetzt, die bis dahin auf Lebensmittelimporte verwendet werden mussten.¹⁷ Zum anderen bedrohte Nordkorea mit seiner Militärmaschinerie den Süden des Landes und insbesondere die in Artilleriereichweite liegende Hauptstadt Seoul, in der sich etwa ein Viertel der südkoreanischen Bevölkerung konzentriert, aber auch – mit seinen 1998 getesteten Mittelstreckenraketen größerer Reichweite und seinen nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen – Japan.¹⁸ Diese Bedrohungspotenziale versuchte Nordkorea nun zu nutzen, um Deviseneinnahmen zu mobilisieren. Es tat dies zum einen durch den Export von Raketen und Technologie für Massenvernichtungswaffen, aber auch durch mehr oder minder direkte Erpressung, indem es sich jede Entspannungsgeste abkaufen ließ.¹⁹

Eine derartige Erpressungsstrategie riskiert allerdings, den Bogen zu überspannen; sie ist deshalb auf eine geschickte Mischung aus Drohungen und Versprechungen angewiesen, um optimale Wirkung zu entfalten. Die Charmeoﬀensive Nordkoreas entspricht dieser Logik: Sie soll demonstrieren, dass Nordkorea durchaus willens und in der Lage ist, Konzessionen zu machen, wenn seinen erpresserischen Forderungen nachgegeben wird. Der Haken bei dieser Logik ist allerdings, dass Konzessionen stets nur beschränkt sein können: Die Waffe kann der Erpresser nicht aus der Hand geben, weil er damit jede Macht über sein Opfer und über Dritte verlöre.

3.2 Konsolidierung der Machtposition Kim Jong-ils

Eine optimistischere Einschätzung der nordkoreanischen Motive geht weiter: Sie spekuliert, dass Kim Jong-il eine strukturelle Öffnung und Reform Nordkoreas ein-

¹⁵ Reese (FN 3), S.28ff.; Noland (FN 13), S.171ff.; Eberstadt (FN 13), S.61ff.

¹⁶ Eberstadt (FN 13), S.18ff. und passim; Noland (FN 13), S.82ff.

¹⁷ Marcus Noland, "The Economics of Korean National Reconciliation", in: *Journal of East Asian Affairs* 14, 2 (Fall/Winter 2000), S.216-241, hier S.233.

¹⁸ Dirk Nabers, *Kollektive Selbstverteidigung in Japans Sicherheitsstrategie*, Hamburg: Institut für Asienkunde 2000, S.166ff.

¹⁹ Victor D. Cha, "The Continuity Behind the Change in Korea", in: *Orbis* 44, 4 (Fall 2000), S.585-598.

leiten könnte, um die Systemkrise des Staates dauerhaft zu überwinden. Das Vorbild wären hierfür die Volksrepublik China und Vietnam, die es bislang beide verstanden haben, erfolgreiche Wirtschaftsreformen mit dem Machterhalt der kommunistischen Parteien zu verbinden und somit den Machtanspruch der jeweiligen Regime fürs erste zu sichern. Voraussetzung für eine solche Kurskorrektur wäre in jedem Falle die Konsolidierung der Machtposition von Kim Jong-il innerhalb des Herrschaftssystems Nordkoreas. Diese Konsolidierung scheint inzwischen gelungen.²⁰ Durch einen geschickten Balanceakt, der die politische Entscheidungskompetenz zwischen rivalisierenden Machtzentren sehr viel stärker als bei seinem Vater in seiner Person konzentriert, hat Kim die Handlungsspielräume gewonnen, die es ihm erlaubten, dramatische außenpolitische Initiativen zu unternehmen. Allerdings ist unklar, welche Auswirkungen sich aus der Unterstützung des Militärs und damit der Abhängigkeit Kims von den Generälen für diese Politik ergeben. In letzter Konsequenz hätte eine nachhaltige Entspannung auf der Halbinsel aber sicher erhebliche Auswirkungen auf die überdimensionierten Streitkräfte Nordkoreas; das Militär ist deshalb ein eher unwahrscheinlicher Protagonist der Entspannungspolitik. Auf der anderen Seite ist durchaus anzunehmen, dass das Militär sich der – aus seiner Sicht alarmierenden – Verschiebung der militärischen Kräfteverhältnisse auf der Halbinsel zugunsten des Südens bewusst ist und nach neuen Wegen sucht, um diese Entwicklung umzukehren. Durch eine kontrollierte Öffnung die wirtschaftliche und technologische Leistungsfähigkeit Nordkoreas und seiner Streitkräfte zu verbessern könnte aus dieser Sicht durchaus den Zielsetzungen des Militärs entsprechen.

Gesicherte Aussagen darüber, ob und inwieweit Kim Jong-il sich als Systemreformer sieht, sind nicht möglich. Erkennbar ist lediglich, dass begrenzte Reformen versucht werden, der Wille zu einer grundlegenden Neuorientierung der Wirtschaftspolitik aber (noch?) fehlt. Würde sich das Regime zu einer grundlegenden Reform der Wirtschaftspolitik entscheiden, so wären die politischen Implikationen aber sicherlich ebenfalls weitreichend und aus der Sicht des Regimes auch möglicherweise höchst gefährlich. Selbst wenn der Wille zu durchgreifenden Reformen gegeben wäre, muss die Fähigkeit des Regimes, diese Reformen zu überstehen, bezweifelt werden. Die Aussichten für Reformpolitik sind also auch deshalb sehr ungewiss, weil sie leicht den Untergang des Systems nach sich ziehen könnten.

3.3 Die Nordpolitik Südkoreas

Die Entspannungsprozesse auf der koreanischen Halbinsel profitierten aber nicht nur von der maroden Verfassung Nordkoreas und der Neuorientierung seines Regimes, sondern auch und vor allem von der veränderten Politik Südkoreas gegenüber dem Norden. Mit der Wahl Kim Dae-jungs zum Staatspräsidenten im Krisenjahr 1997

²⁰ Vgl. Jei Guk Jeon, "North Korean Leadership: Kim Jong Il's Balancing Act in the Ruling Circle", in: *Third World Quarterly* 21, 5 (2000), S.761-779. Vgl. auch Aidan Forster-Carter, "Kim to Kim", in: *The World Today*, June 2000, S.16-19.

fiel die Macht in Südkorea in die Hände eines ehemaligen Dissidenten, der sich zu Zeiten der südkoreanischen Militärdiktaturen nicht nur durch sein Engagement für demokratische Reformen, sondern auch durch seine Unterstützung einer flexibleren Politik gegenüber dem Norden hervorgetan hatte. Aufbauend auf der „Nordpolitik“ seiner Vorgänger, die Nordkorea durch die Normalisierung der Beziehungen des Südens zur Sowjetunion/Russland und zu China diplomatisch erfolgreich in die Defensive gedrängt hatte, setzte Kim Dae-jung nunmehr auf eine direkte Entspannungspolitik zwischen den beiden koreanischen Staaten nach dem Modell der deutschen Ostpolitik unter Willy Brandt.²¹ Durch eine Vielzahl von Kontakten und Austauschprozessen sollte Nordkorea eingebunden, von seiner aggressiven Politik abgebracht und von innen heraus verändert werden. Zu den wesentlichen Elementen der neuen *sunshine policy*, die später in *constructive engagement policy* umbenannt wurde, gehörte zunächst – neben der ausdrücklichen Absage an eine Politik der Destabilisierung des Nordens und der Warnung an den Norden, dass Provokationen auf entschlossene Gegenreaktionen stoßen würden – die Trennung von Politik und Wirtschaft.²²

Bereits unter Kims Vorgänger Kim Young-sam waren 1994 die Restriktionen für südkoreanische Unternehmen bei wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Norden deutlich gelockert worden. Die Folge war eine erste Welle von direkten Gesprächskontakten zwischen südkoreanischen Unternehmen und dem Regime im Norden und eine Reihe von Investitions- und Kooperationsvorhaben. Dies geschah seitens der Unternehmen sicherlich nicht zuletzt aus patriotischen Motiven, aber auch in der Hoffnung auf langfristige Wachstumsperspektiven im Norden. Das bekannteste und umfangreichste dieser Projekte ist das 1998 vereinbarte Hyundai-Tourismusprojekt zum Berg Kumgang, das Nordkorea jährliche Mindesteinnahmen von 150 Mio. US\$ garantiert, sich allerdings – wie bislang im übrigen alle südkoreanischen Investitionsprojekte im Norden – betriebswirtschaftlich als Verlustobjekt erwies.²³ Generell hielten sich die Unternehmen bei der Implementierung gemeinsamer Projekte denn auch deutlich zurück.²⁴ Immerhin stieg in der Folge der wirtschaftlichen Entspannungspolitik der innerkoreanische Handel seit Mitte der 90er Jahre deutlich an; seit 1997 nahm auch die Zahl der südkoreanischen Besucher im Norden drastisch zu (sie übertraf 1997 erstmals 1.000 und lag 1999 bereits bei über 6.000).²⁵

Kim Dae-jungs neue Nordpolitik brachte weitere Erleichterungen und wirtschaftliche Hilfestellungen für den innerkoreanischen Wirtschaftsverkehr und löste damit eine zweite Welle von Investitionsprojekten der *chaebôl* im Norden aus. Das wich-

²¹ Vgl. hierzu insbesondere die Berliner Rede Kim Dae-jungs: „Lehren aus der deutschen Wiedervereinigung und Fragen auf der koreanischen Halbinsel“, MS, 9. März 2000. Zur Konzeption und Umsetzung der *sunshine policy* vgl. auch die Belege in FN 6.

²² Vgl. Noland (FN 13), S.113.

²³ Zum Stand des Mount-Kumgang-Projektes vgl. etwa *Far Eastern Economic Review/FEER*, 1. Februar 2001, S.21f.; *IHT*, 17. Januar 2001.

²⁴ Noland (FN 13), S.110ff.

²⁵ Noland (FN 13), S.116. Diese Zahlen schließen das Tourismusprojekt am Berg Kumgang nicht ein.

tigste Vorhaben in diesem Zusammenhang wurde erneut mit Hyundai vereinbart: der Aufbau einer Sonderwirtschaftszone in der Nähe der Demarkationslinie.²⁶

3.4 Günstige internationale Rahmenbedingungen

Es erscheint plausibel, dass Nordkoreas lukrative Erfahrungen aus den intensivierten Wirtschaftsbeziehungen mit dem Süden den Kurswechsel des Regimes in Richtung auf einen politischen Entspannungsprozess begünstigten. Hinzu kam das Angebot Kim Dae-jungs in seiner Berliner Rede, die Sanierung der nordkoreanischen Wirtschaft und Infrastruktur materiell zu unterstützen, was Nordkorea nunmehr eine wirtschaftlich interessante Alternative zur Öffnung auf die USA hin bot.²⁷ Zudem ermutigte Südkoreas neue Nordpolitik ausdrücklich auch andere Staaten, ihre Beziehungen zu Nordkorea zu normalisieren: So entschlossen sich etliche EU-Mitgliedsländer offenbar nicht zuletzt unter dem Eindruck entsprechender Bitten des Gastgebers auf dem ASEM-Gipfeltreffen in Seoul im November 2000, volle diplomatische Beziehungen zu Nordkorea aufzunehmen.²⁸

Aber auch die USA und China begrüßten und unterstützten die Entspannungsbemühungen auf der koreanischen Halbinsel. Beide Staaten hatten großes Interesse daran, eine Verschärfung der Spannungen oder gar eine krisenhafte Zuspitzung der Lage zu vermeiden: Dies hätte nicht zuletzt auch die ohnehin schwierigen US-amerikanisch-chinesischen Beziehungen massiv belasten und damit für beide Seiten unkalkulierbare Nachteile entstehen lassen können. Washington und Beijing waren sich zudem auch in dem Ziel einig, eine von Nordkorea ausgehende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägersystemen einzudämmen.

Die USA hatten sich bereits seit der nordkoreanischen Kernwaffenkrise 1994 auf eine Politik der konstruktiven Einbindung Nordkoreas festgelegt, in die Südkorea und Japan vor allem über die Trilateral Coordination and Oversight Group (eine regelmäßig tagende Runde von Diplomaten der drei Staaten, die der Koordinierung der Nordkoreapolitik diene) und die KEDO (die Korean Peninsula Energy Development Organisation zur Abwicklung der Versorgung Nordkoreas mit Ersatzenergien im Gegenzug für den Abbau des nordkoreanischen Kernwaffenprogramms) eingebunden waren. Allerdings stießen die US-amerikanischen Normalisierungsbemühungen immer wieder auf politische Hindernisse, nicht zuletzt im US-amerikanischen Kongress. Dennoch war der Regierung an einer Entspannung der Lage auf der koreanischen Halbinsel durch direkte Gespräche zwischen Nord und Süd grundsätzlich gelegen.²⁹

²⁶ Noland (FN 13), S.133ff.

²⁷ Kim Dae-jung, „Lehren aus der deutschen Wiedervereinigung und Fragen auf der koreanischen Halbinsel“, MS, 9. März 2000.

²⁸ Vgl. *IHT*, 28. März 2001.

²⁹ Ausführlich zur US-Politik Harnisch und Maull (FN 4). Vgl. auch David B.H. Denoon, „Intertwined Destinies. Economic and Security Policy in the Korean-United States Relationship“, in: Jae-Kap Ryoo, Tae-Hoon Kang und Sung-Joo Kim (Hrsg.),

Dies galt ebenso für China. Beijing hatte sich, wie bereits erwähnt, seit längerer Zeit darum bemüht, Nordkorea zu Wirtschaftsreformen nach chinesischem Vorbild zu drängen, und es hatte sich auch zu vierseitigen Gesprächen mit den beiden koreanischen Staaten und den USA bereit gefunden. Für China ging es dabei nicht zuletzt darum, tatsächliche und mögliche Belastungen für das US-amerikanisch-chinesische Verhältnis, die durch Nordkorea verursacht wurden, aus dem Weg zu schaffen.³⁰

Die günstigen regionalen und internationalen Voraussetzungen für die Entspannungsbemühungen auf der koreanischen Halbinsel wurden schließlich durch die Position Japans komplettiert. Japan hatte bereits seit Anfang der 90er Jahre eine Normalisierung der Beziehungen zum Norden angestrebt, wurde dabei aber von den USA und Südkorea zurückgepfiffen, weil Japan bei seinen Normalisierungsverhandlungen die Interessen seiner beiden Verbündeten zunächst kaum berücksichtigte. Die deutliche Verbesserung des japanisch-südkoreanischen Verhältnisses unter Staatspräsident Kim Dae-jung sowie die unter der Führung der USA über die TCOG umgesetzte Verbesserung der Abstimmungsprozesse in der Nordkoreapolitik konnten diese Friktionen seit 1998 aber weitgehend ausräumen, sodass Südkorea bei seinem Werben um den Norden nun auch auf die Möglichkeit wirtschaftlicher und finanzieller Anreize durch Japan verweisen konnte. Japan bemühte sich darum, den abgerissenen Gesprächsfaden mit Nordkorea auch seinerseits aufzunehmen.³¹

4 Der Verlauf des Entspannungsprozesses

Der durch das Gipfeltreffen im Juni 2000 so dramatisch angestoßene Entspannungsprozess auf der Halbinsel bewegt sich im Wesentlichen auf vier parallelen Gleisen: diplomatisch-politische Gespräche, Wirtschaftskooperation, Zusammenarbeit bei humanitären und kulturellen Problemen und schließlich Sicherheitspolitik. In allen Bereichen lassen sich (wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung) das Überwiegen der Prozesse der Kooperation über ihre Substanz, die Neigung zur Ausklammerung der schwerwiegenden Konflikte, ausgeprägte Asymmetrien in materiellen Fragen (der Norden trat immer wieder als *demandeur* auf, der Süden als Zahlmeister des Entspannungsprozesses) und schließlich eine deutlich unterschiedliche Einstellung zur Dynamik des Entspannungsprozesses feststellen: Während der Süden drängte, zögerte und bremste der Norden. Dabei dürften auf Seiten des Nordens neben Befürchtungen über eine mögliche Destabilisierung des Systems durch allzu rasche Öffnung auch Kapazitätsprobleme und bürokratische bzw. mentale Widerstände gegen den neuen Kurs eine Rolle gespielt haben.

Bilateralism, Multilateralism and Geopolitics in International Relations: Theory and Practice, Seoul: The Korean Association of International Studies 1999, S.149-167.

³⁰ Vgl. etwa Quansheng Zhao, "The Chinese Position on the Korea Four-Party-Talks", in: Ryoo, Kang und Kim (Hrsg.), (FN 29), S.25-58 sowie Reese (FN 3), S.75ff.

³¹ Vgl. hierzu Harnisch und Maull (FN 4), S.49ff. sowie Christopher Hughes, *Japan's Economic Power and Security*, London u.a.: Routledge 1999.

- **Diplomatisch-politischer Dialog:** Das wichtigste Ergebnis des bislang ersten Gipfeltreffens vom 13. bis 15. Juni 2000 in Pyongyang bestand in der Einleitung eines bis dahin einzigartig breiten Dialogprozesses zwischen Nord und Süd mit dem langfristigen Ziel einer Vereinigung; in diesem Zusammenhang sahen die beiden Staatsführer auch ausdrücklich ein weiteres Gipfeltreffen in Seoul vor, das allerdings bisher trotz südkoreanischen Drängens nicht zustande gekommen ist. Vereinbart wurden außerdem Familienzusammenführungen und eine Intensivierung der Wirtschaftskooperation. Zur Fortführung des Entspannungsprozesses fanden mehrmals Gespräche auf Ministerebene statt, in denen u.a. die Reaktivierung der Liaison-Büros in Panmunjom, die Regelung rechtlicher Probleme der Wirtschaftszusammenarbeit sowie die Wiederherstellung von Straßen- und Eisenbahnverbindungen zwischen Nord und Süd vereinbart wurden.
- **Wirtschaftliche Zusammenarbeit:** Im Rahmen der Wirtschaftskooperation ging es Nordkorea angesichts seiner prekären Wirtschaftslage natürlich vor allem um unmittelbare Hilfsmaßnahmen des Südens in der Nahrungsmittelversorgung sowie um möglichst umfangreiche und rasche Unterstützung des Südens bei der Rehabilitierung des maroden Wirtschaftssystems. Der Süden war dazu grundsätzlich bereit, drängte aber darauf, die für eine intensive Wirtschaftskooperation erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu wurden recht rasch Vereinbarungen über Investitionsschutz, intellektuelles Eigentum, Besteuerung und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs ausgehandelt und damit die rechtlichen Voraussetzungen für eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen geschaffen. Im Rahmen mehrerer Soforthilfeprogramme offerierte der Süden Nordkorea insgesamt 600.000 Tonnen Getreide und 300.000 Tonnen Düngemittel (200.000 Tonnen davon wurden bereits im Vorfeld des Gipfels – als Vorleistung? – bereitgestellt). Die Nahrungsmittel mussten von Südkorea über Importe beschafft werden und wurden über langfristige Darlehen zu „weichen“ Konditionen vergeben. Der Gesamtumfang der südkoreanischen Hilfeleistungen für den Norden belief sich im Jahr 2000 auf ca. 144 Mio. US\$, das entsprach etwa der Hälfte der gesamten Hilfe, die Nordkorea von der Staatengemeinschaft erhielt. Seit 1995 belief sich der Gesamtumfang der Hilfsleistungen auf 1,66 Mrd. US\$, von denen auf Südkorea 476 Mio. US\$ (gleich 29 Prozent) entfielen.³² Zwar akzeptierte der Norden im Grundsatz Inspektionen des Südens zur Überwachung der Vergabe der Nahrungsmittelhilfe und legte detaillierte Rechenschaftsberichte vor.³³ Dennoch darf bezweifelt werden, dass dadurch eine – wenn auch nur indirekte – militärische Stärkung des Nordens durch die Umleitung der verfügbaren Nahrungsmittelressourcen verhindert werden konnte.

³² *Korea Now*, 13. Januar 2001, S.13.

³³ *The Washington Post*, 13. November 2000.

Ein weiterer wichtiger Bereich der Wirtschaftszusammenarbeit war der Auf- und Ausbau der Infrastruktur im Norden und zwischen Nord- und Südkorea. Die hierfür erforderlichen Minenräumungen in der entmilitarisierten Zone wurden im September 2000 eingeleitet; die Bauarbeiten selbst sollten im März 2001 beginnen und im Herbst dieses Jahres abgeschlossen werden.

Entscheidend für die längerfristigen Perspektiven der Wirtschaftskooperation waren die Reformwilligkeit und Reformfähigkeit des Nordens. Im Verlauf des Jahres 2000 verdichteten sich die Anzeichen dafür, dass Nordkoreas Führung in der Tat versuchen würde, Wirtschaftsreformen nach chinesischem Vorbild einzuleiten. Dazu zählte insbesondere die Bereitschaft des Nordens, die rechtlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit zu verbessern, sowie der Beschluss, nahe der Demarkationslinie in Zusammenarbeit mit Hyundai eine neue Wirtschaftssonderzone für Industrie und Tourismusprojekte einzurichten; weitere Sonderzonen sind angeblich an der Grenze zu China und an der Japan gegenüberliegenden Küste im Norden geplant.³⁴

- **Humanitäre Fortschritte, kulturelle Zusammenarbeit:** Für die innenpolitische Unterstützung der südkoreanischen Gesellschaft für die Entspannungspolitik Kim Dae-jungs waren Fortschritte im humanitären Bereich unabdingbar. Nach südkoreanischen Schätzungen hatten rund 7,6 Millionen Südkoreaner Verwandte im Norden, über eine Million sogar Verwandte ersten Grades. Am 15. August 2000 kam es zur ersten Zusammenführung von jeweils 100 Familien in Pyongyang und Seoul; ein zweites Treffen fand Anfang Dezember statt, eine dritte Runde Ende Februar 2001. Dabei überquerten jeweils 100 zu meist ältere Nord- bzw. Südkoreaner in beiden Richtungen die Demarkationslinie, um sich im jeweils anderen Land mit ihren Verwandten zu treffen. Die südkoreanischen Teilnehmer wurden dabei unter Hunderttausenden von Bewerbern per Losverfahren ermittelt, während die Nordkoreaner offensichtlich nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt wurden. Im März 2001 wurde erstmals auch Briefverkehr zwischen getrennten Familienangehörigen zugelassen; auch dieses Zugeständnis an die Leiden der Menschen im geteilten Korea wurde freilich vom Norden strikt kontingentiert (nur 300 Briefe durften gewechselt werden) und kontrolliert (die Briefe durften nicht länger als fünf Seiten sein und nicht unmittelbar beantwortet werden).³⁵ Angesichts der Zahl der Koreaner, die im jeweils anderen Landesteil Verwandte hatten, und mit Blick auf das fortgeschrittene Alter vieler der Betroffenen mutete der Umfang der Familienzusammenführung geradezu zynisch an: Es musste in diesem Tempo über tausend Jahre dauern, um alle Besuchswünsche zu berücksichtigen.³⁶ Neben der Familienzusammenführung kam es im Rahmen der humanitären Zusammenarbeit auch zur Rückfüh-

³⁴ *Newsweek*, 29. Januar 2001, S.59.

³⁵ *Korea Now*, 30. Dezember 2000, S.10f.

³⁶ Vgl. etwa Frank Ching, "Korean Peninsula: Separate Agendas", in: *FEER*, 19. Oktober 2000, S.36. Danach verlangte Nordkorea vom Süden 1.000 PCs, um die im Norden lebenden Verwandten von Südkoreanern ermitteln zu können.

rung von 63 nordkoreanischen Agenten, die im Süden inhaftiert worden waren, und zur Freilassung von vier südkoreanischen Kriegsgefangenen durch Nordkorea.³⁷

- **Sicherheitspolitische Zusammenarbeit:** Besonders ausgeprägt war das Missverhältnis von Prozess und Substanz im Nord-Süd-Dialog im Bereich der Sicherheits- und Militärpolitik. Zwar kam es schon im September 2000 zum ersten (und bislang einzigen) Spitzengespräch der Verteidigungsminister und Militärs, bei dem ein kontinuierlicher Dialog auf der Arbeitsebene vereinbart wurde. In diesem Rahmen wurden noch im November und Dezember Vereinbarung zur Einrichtung eines „heißen Drahtes“ zwischen den beiden Seiten sowie zur Öffnung der entmilitarisierten Zone entlang der Demarkationslinie für die Minenräumarbeiten und die Vorbereitung der Eisenbahn- und Straßenverbindungen vereinbart.³⁸ Diese Vereinbarungen – insbesondere die Räumung der südlichen Teile der entmilitarisierten Zone von Minen – waren aber aus militärischer Sicht durchaus nicht unproblematisch: Sie vergrößerten die Risiken im Falle eines Überraschungsangriffs aus dem Norden auf den Süden. Auch bei den jährlichen Manövern mit den US-Streitkräften fand sich die südkoreanische Seite zu einseitigen Vorleistungen bereit: Die Manöver fanden zwar statt, aber nur in zahlenmäßig stark reduziertem Umfang.³⁹

Im Rahmen der Verhandlungen gab es keinerlei konkrete Maßnahmen zur Entflechtung und Reduzierung der Militärpotenziale. Im Gegenteil konstatierten sowohl südkoreanische als auch US-amerikanische Militärs und unabhängige Beobachter eher eine Zunahme der militärischen Bedrohung durch den Norden.⁴⁰ Zudem blieben die beiden wichtigsten Aspekte der nordkoreanischen Bedrohung mit regionaler und globaler Bedeutung, nämlich die nordkoreanischen Massenvernichtungswaffen und seine Entwicklungsprogramme für weit reichende Trägersysteme, bei den Gesprächen offenbar weitgehend ausgespart. Auch die ursprünglich bereits für November 2000 ins Auge gefasste Fortsetzung der Gespräche auf Ministerebene war bis Ende März 2001 noch nicht zustande gekommen. All dies deutete darauf hin, dass der Norden entweder konkrete sicherheitspolitische Zugeständnisse so lange wie möglich aufschieben wollte oder dass Kim Jong-il hier Rücksicht auf das nordkoreanische Militär nehmen musste.

³⁷ Vgl. NAPSNet, 21. August 2000 (<http://www.nautilus.org/napsnet/dr/0008/AUG21.html#item4>). Südkorea verlangte darüber hinaus – bislang erfolglos – die Rückkehr von etwa 360 weiteren Kriegsgefangenen und mehreren hundert von Nordkorea entführten Südkoreanern.

³⁸ Vgl. *Korea Now*, 13. Januar 2001, S.10f.; *The Economist*, 30. September 2000, S.75f.

³⁹ *Chosun Ilbo*, 21. August 2000, quoted in NAPSNet Daily Report, 22. August 2000 (<http://www.nautilus.org/napsnet/dr/0008/AUG22.html#item10>).

⁴⁰ Vgl. *Korea Now*, 16. Dezember 2000 (unter Bezug auf das südkoreanische Verteidigungsweißbuch 2000); *IHT*, 8. September 2000.

5 Die Haltung der Mächte

Mit dem Gipfeltreffen zwischen Nord und Süd hatten die beiden koreanischen Staaten – und insbesondere der Norden – das Heft des Handelns auf der Halbinsel an sich gezogen. Die großen Mächte konnten auf diese Entwicklung zunächst nur reagieren.⁴¹

5.1 Die USA

Die USA zögerten zunächst, den Entspannungsprozess ihrerseits zu beschleunigen, versuchten dann jedoch, die Initiative zurückzugewinnen. Ohnehin lag die Politik des Südens ja grundsätzlich auf der Linie der US-amerikanischen Einbindungspolitik, mit der die Clinton-Administration seit 1994 versucht hatte, die von Nordkorea ausgehenden Gefährdungen durch eine Politik des Dialogs und der sorgfältig kalibrierten Zugeständnisse an den Norden zu entschärfen.⁴² Der Bericht des Korea-Sonderbeauftragten, des ehemaligen Verteidigungsministers William Perry, bestätigte diese Linie.⁴³ Die wichtigsten Probleme stellten sich für die USA mit Blick auf die im Rahmen des Entspannungsprozesses vernachlässigten Dimensionen der nordkoreanischen Nuklear- und Raketenrüstung sowie der auf Nordkoreas Exporte zurückgehenden Probleme einer Weiterverbreitung dieser Systeme im globalen Rahmen. Ein weiteres Thema war die nordkoreanische Unterstützung für den internationalen Terrorismus und die damit begründeten Wirtschaftssanktionen der USA. Schließlich ging es für Washington um die Auswirkungen des Entspannungsprozesses auf die US-amerikanische Militärpräsenz auf der Halbinsel und in der gesamten Region Ostasien.

Die Clinton-Administration bemühte sich dementsprechend zunächst vor allem um die Fortführung der Verhandlungen mit Nordkorea zur Begrenzung der nordkoreanischen Raketentechnologie. Dabei konnten die USA durchaus Ergebnisse verzeichnen: So vereinbarten die beiden Seiten bei einem Spitzengespräch im Weißen Haus zwischen Präsident Clinton und Vizemarschall Jo Myong-Rok, dem ranghöchsten Militär Nordkoreas, ein Moratorium für weitere Raketentests und einen Besuch von Außenministerin Madeleine Albright in Pyongyang, der Ende Oktober 2000 auch tatsächlich zustande kam, aber keine greifbaren Ergebnisse brachte. Immerhin verliefen die Verhandlungen über eine Lösung des Raketenproblems so erfolgreich, dass ein Besuch des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton in Nordkorea kurz vor

⁴¹ Vgl. zum Folgenden insgesamt auch die ausgezeichnete Analyse von Oknim Chung, "Solving the Security Puzzle in North East Asia. A Multilateral Security Regime", in: *Korea and World Affairs* 24, 3 (Fall 2000), S.393-410.

⁴² Vgl. Harnisch und Maull (FN 4), passim; Denoon (FN 29).

⁴³ Vgl. "Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations", Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Washington DC, 12. Oktober 1999.

Ablauf seiner Amtszeit ernsthaft erwogen wurde. Die Vereinbarung und damit der Staatsbesuch scheiterten schließlich kurz vor dem Ziel an der Wahlniederlage der Demokraten bei den Präsidentschaftswahlen und einigen wichtigen ungelösten Fragen, insbesondere der Verifizierung des vereinbarten Verzichts Nordkoreas auf die Herstellung und den Export weitreichender Trägersysteme vor Ort.⁴⁴

Mit der Wahl von George W. Bush zum Nachfolger Bill Clintons übernahmen wieder die Republikaner die Macht in Washington. Die neue Regierung, die sich unter Druck aus den konservativen Kreisen der Republikaner im Kongress fand, kündigte eine grundlegende Überprüfung der US-amerikanischen Nordkoreapolitik an. Als der neue amerikanische Präsident während eines ersten Gesprächs mit Kim Dae-jung Nordkorea als Bedrohung bezeichnete und sich damit von der Politik Südkoreas distanzierte, löste dies in Südkorea erhebliche Sorgen aus: Die bis dahin gut funktionierende Abstimmung der Nordkoreapolitiken der beiden Verbündeten schien nun gefährdet.⁴⁵

5.2 Japan

Japan hatte sich bereits seit längerer Zeit um eine Normalisierung der Beziehungen zu Nordkorea bemüht, war dabei aber zunächst am Widerstand seiner Verbündeten und dann am Desinteresse Pyongyangs und dessen exorbitanten Entschädigungsforderungen gescheitert.⁴⁶ Hinzu kam das japanische Drängen auf Aufklärung des Schicksals japanischer Staatsbürger, die offenbar von nordkoreanischen Agenten entführt worden waren. Pyonyang verweigerte die Gespräche in diesem Punkt.

Auch Japan hatte – im Gegensatz zu Südkorea – ein ausgeprägtes sicherheitspolitisches Interesse daran, die nordkoreanische Raketenrüstung einzudämmen. Für Japan waren allerdings vor allem nordkoreanische Raketen mittlerer Reichweite von Bedeutung, die japanisches Territorium unmittelbar bedrohen konnten, während die USA daneben auch nordkoreanische Raketenexporte und die Entwicklungsprogramme für Raketen mit interkontinentaler Reichweite berücksichtigen mussten. Daneben war Japan bestrebt, die koreanische Halbinsel als kernwaffenfreie Pufferzone zwischen China und Japan zu erhalten und die Grundlagen seiner Außenpolitik (enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA, US-amerikanische Militärpräsenz in Japan, kooperative, aber vorsichtige Gestaltung des Verhältnisses zu China) über die Veränderungen auf der Halbinsel hinaus zu bewahren.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. *FEER*, 2. November 2000, S.16ff.; *NYT*, 6. März 2001.

⁴⁵ Vgl. *IHT*, 20. Februar 2001; Jim Hoagland, "Briefed on the Korean Long Shot", in: *IHT*, 15. März 2001.

⁴⁶ Vgl. Michael J. Green, "Japan and the Future of the Korean Peninsula", in: *Korea and World Affairs* 22, 1 (Spring 1998), S.199-221.

⁴⁷ *Ibd.*; vgl. auch Sung-Joo Han, "The Koreas' New Century", in: *Survival* 42, 2 (Winter 2000-2001), S.85-96, S.94f.

5.3 China

Die chinesische Außenpolitik hatte sich um den Entspannungsprozess auf der Halbinsel am intensivsten bemüht und diesen – durch den Einfluss Chinas in Pyongyang – wohl auch erheblich gefördert. Im chinesischen Interesse war es vor allem, die Situation auf der Halbinsel unter Kontrolle zu halten und sie zu nutzen, um Chinas Einfluss gegenüber den USA, Südkorea und Japan zu maximieren. Dazu schien eine Entwicklung am besten geeignet, die den Norden stabilisierte und zugleich die Risiken einer Konfrontation entschärfte. Dabei konnte China seinen Einfluss am nachhaltigsten geltend machen, solange der Entspannungsprozess andauerte, ohne jedoch in eine Vereinigung zu münden. Aus chinesischer Sicht war deshalb ein in der Substanz langsamer, in der Form aber dramatischer Entspannungsprozess besonders erstrebenswert, weil er die chinesischen Einflussmöglichkeiten optimierte und zugleich die Militärpräsenz der USA in Ostasien und deren Pläne zur Raketenverteidigung zumindest tendenziell entlegitimierte.⁴⁸

5.4 Russland

Die russische Außenpolitik war auf der koreanischen Halbinsel vor allem bestrebt, Russlands Status als Großmacht zu verteidigen, der dem tatsächlichen Gewicht des Landes in Ostasien allerdings kaum noch entsprach. Dementsprechend machte sich Moskau vor allem für eine multilaterale Einbettung der Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel stark – wobei Russland selbstverständlich erwartete, einbezogen zu werden. Geschickt nutzte die russische Diplomatie ihre traditionellen Beziehungen zu Pyongyang und die neuen Kontakte zu Seoul, um sich als Vermittler ins Gespräch zu bringen. So war es etwa der russische Staatspräsident Putin, der im Zusammenhang mit einem Besuch in Nordkorea die Idee eines Ersatzprogramms für die nordkoreanischen Raketenprogramme lancierte, das Nordkoreas Satelliten mit nichtkoreanischen (am besten natürlich russischen) Raketen in den Weltraum transportieren und so Nordkoreas vorgeblichen Raketenbedarf befriedigen sollte. Darüber hinaus war Russland bestrebt, seine Wirtschafts- (und Rüstungs-)beziehungen zum Süden wie zum Norden zu erhalten und auszubauen.⁴⁹

6 Der Entspannungsprozess auf der koreanischen Halbinsel: Regionale und internationale Implikationen

Parallel zu den seit Anfang der 90er Jahre einsetzenden Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel und in ihrem regionalen Umfeld lässt sich auch eine bemerkenswerte Multilateralisierung der sicherheitsbezogenen Politikprozesse in der Re-

⁴⁸ Ibid., S.93f.; vgl. Zhao (FN 28); Reese (FN 3), S.75ff.; *FEER*, 15. Juni 2000, S.16ff.

⁴⁹ Vgl. Chikahito Harada, *Russia and North-East Asia*, Oxford: OUP for IISS 1999 (Adelphi Paper No.310), S.61ff.; Reese (FN3), S.77f.

gion feststellen.⁵⁰ Sie reichten von der informellen Politikkoordination zwischen den USA, Südkorea und Japan bis zu einer neuen internationalen Organisation, der Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO) und von regionaler Kooperation in Nordostasien (wie etwa in den Vier-Parteien-Gesprächen zwischen den beiden koreanischen Staaten, den USA und China bis hin zum ASEAN Regional Forum, an dem inzwischen neben den meisten asiatisch-pazifischen Staaten auch Indien und die EU mitwirken.

6.1 Die multilaterale Einbettung des Entspannungsprozesses

Die gestiegene Bedeutung multilateraler Politikprozesse ergibt sich aus neuen Problemlagen und Problemstellungen in unterschiedlichen, klar unterscheidbaren Zusammenhängen:

- **Multilaterale Koordination gemeinsamer Sicherheitspolitik zwischen Verbündeten.** Mit den von Nordkorea in mehrfacher Hinsicht (neue militärische Massenvernichtungspotenziale, erhöhte Reichweite der Trägersysteme, Gefahren einer implosions- oder explosionsartig ablaufenden Systemkrise) ausgehenden, neuen Stabilitätsrisiken entstand für die Gegner Nordkoreas zusätzlicher Koordinations- und Abstimmungsbedarf. Um diesen Bedarf zu decken, entwickelte sich im Verlauf der 90er Jahre eine zunehmend enge Abstimmung der Nordkorea- und Sicherheitspolitik zwischen den USA, Südkorea und Japan, die schließlich in der Trilateral Overview and Control Group, einem Koordinationsverbund der drei Außenministerien, verstetigt und locker institutionalisiert wurde.⁵¹ Ein anderes Beispiel hierfür ist die KEDO, in der neben den drei genannten Staaten auch noch die EU sowie weitere Verbündete der USA mitwirken, um das bilaterale Genfer Rahmenabkommen zwischen den USA und Nordkorea umsetzen zu helfen.⁵²
- **Subregionale und regionale Sicherheitsdialoge und -institutionen.** Diese Formen des Multilateralismus sind bündnisübergreifend organisiert und zielen grundsätzlich auf die Einbeziehung aller relevanten Staaten in dem jeweiligen geographischen Zusammenhang. Beispiele hierfür sind – für den asiatisch-pazifischen Raum – das ARF, für Nordostasien die Vier-Parteien-Gespräche und auch das von Japan immer wieder angeregte, bislang aber offiziell noch

⁵⁰ Vgl. etwa Chung (FN 41).

⁵¹ Vgl. Harnisch und Maull (FN 4), S.86ff.; Denoon (FN 29).

⁵² Sebastian Harnisch, „Die Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO): Genese, Struktur und Perspektiven für 1999“, in: Patrick Köllner (Hrsg.), *Korea 1999 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1999, S.205-245; Haksoo Paik, „The Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO): Interests, Institutions, and Outcomes“, in: Ryoo, Kang und Kim (Hrsg.) (FN 29), S.101-47.

nicht realisierte sicherheitspolitische Dialogforum in und für Nordostasien. Auch die Asia Pacific Economic Co-operation (APEC), die über die jährlich stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten zumindest implizit auch sicherheitspolitische Relevanz hat, könnte in diesem Zusammenhang genannt werden.⁵³ Bezeichnenderweise wurde Nordkorea im vergangenen Jahr in das ARF aufgenommen und soll in Zukunft auch in der APEC mitwirken können; in einem wichtigen sicherheitspolitischen Dialogforum des (inoffiziellen) „Track Two“, dem Council for Security Co-operation in Asia Pacific (CSCAP), ist Nordkorea bereits seit längerem vertreten.⁵⁴ Somit ist das Land inzwischen in diese multilateralen Dialogstrukturen gut einbezogen.

- **Globale Kooperationszusammenhänge und internationale Regime.** Schließlich spielt Nordostasien auch in globalen Kooperationszusammenhängen wie dem NV-Regime, dem Missile Technology Control Regime und anderen internationalen Regelwerken mit globalem Zuschnitt eine zunehmend gewichtige Rolle.

Welches sind nun die Problemlagen, auf die sich der neue Multilateralismus in Ostasien bezieht? Grundsätzlich lassen sich drei zentrale Funktionen unterscheiden: die Effektivierung von kollektiver Verteidigung und Abschreckung, die Überwindung des Sicherheitsdilemmas als strukturierendem Faktor der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Entwicklung regionaler und globaler Ordnungspolitik.

- **Effektivierung von kollektiver Verteidigung und kollektiver Abschreckung.** Angesichts der Zerstörungspotenziale und Reichweiten moderner Waffensysteme sowie der zunehmenden Verbreitung derartiger Systeme wird die Gewährleistung effektiver Abschreckung und Verteidigung politisch, technologisch und finanziell zunehmend anspruchsvoll. Die Logik der zwischenstaatlichen Bündelung von Ressourcen für gemeinsame Zielsetzungen macht sich deshalb sicherheitspolitisch verstärkt bemerkbar. Erkennbar wird dies im Umfeld Nordkoreas etwa daran, dass Nordkorea inzwischen nicht nur den Süden, sondern auch Japan unmittelbar bedroht und auch die USA perspektivisch in den Einzugsbereich nordkoreanischer Massenvernichtungswaffen geraten. Die Antwort darauf besteht u.a. in einer besseren und intensiveren Abstimmung der Politiken zwischen Washington, Seoul und Tokyo, einer Umorientierung der japanischen Sicherheitspolitik, die tendenziell auf eine Strategie der kollektiven Verteidigung und damit auf eine stärkere regionale Orientierung der japanischen Sicherheits-

⁵³ Vgl. Eilenberger, Guido, Manfred Mols und Jürgen Rüland (Hrsg.), *Kooperation, Regionalismus und Integration im asiatisch-pazifischen Raum*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1996; Dosch, Jorn und Manfred Mols (Hrsg.), *International Relations in the Asia-Pacific*, Münster und New York: LIT/St. Martin's 2000; Hanns W. Maull und Dirk Nabers (Hrsg.), *Multilateralismus in Ostasien-Pazifik. Probleme und Perspektiven im neuen Jahrhundert*, Hamburg: Institut für Asienkunde 2001.

⁵⁴ Vgl. *IHT*, 17. November 2000.

politik abzielt, sowie in der gemeinsamen Entwicklung und möglicherweise auch der gemeinsamen Dislozierung von Raketenverteidigungssystemen.⁵⁵

- **Die Überwindung des Sicherheitsdilemmas als strukturbildendes Element der zwischenstaatlichen Beziehungen.** Hierzu sind – neben möglichen einseitigen, aber aufeinander abgestimmten und aufbauenden Schritten – allianzübergreifende sicherheitspolitische Dialog- und Kooperationsprozesse sinnvoll. Ziel muss es sein, gegenseitige Bedrohungsvorstellungen abzubauen, durch Transparenz und entsprechende konkrete Maßnahmen zwischenstaatliches Vertrauen zu entwickeln und schließlich Erwartungssicherheit über gemeinsam definierte und umgesetzte Verhaltensregeln zu entwickeln. Beispiele wären in diesem Zusammenhang Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sowie präventive Diplomatie. War im ersteren Falle das Leitmotiv kollektive Verteidigung, so ist es nunmehr die kooperative und kollektive Sicherheitspolitik.
- **Die Entwicklung regionaler und globaler ordnungspolitischer Handlungsfähigkeit.** Effektive kooperative und kollektive Sicherheitspolitik stellt bereits einen wichtigen Schritt in Richtung auf regionale und globale Ordnungspolitik dar. In ihr geht es darum, über die Bewältigung konkreter Sicherheitsprobleme hinaus Fähigkeiten zur kollektiven Problemlösung und zur Realisierung gemeinsamer Wohlfahrtseffekte aufzubauen. Regionale Kooperation ist in diesem Zusammenhang als Bindeglied zwischen nationalen und globalen ordnungspolitischen Aktivitäten wohl unverzichtbar. Für Nordostasien ist dies noch weitgehend Zukunftsmusik; Voraussetzung hierfür wäre eine wesentliche Verdichtung der zwischenstaatlichen und transnationalen Politikkooperation. Ansätze zu einer solchen regionalen Ordnungspolitik lassen sich im ökonomischen Bereich – etwa bei den Bemühungen um handels- und währungspolitische Zusammenarbeit in Ostasien – aber immerhin bereits erkennen.

6.2 Die regional- und globalpolitische Bedeutung des Entspannungsprozesses

Noch sind die Perspektiven der Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel völlig offen. Die Prozesse des Wandels, die durch die mehrdimensionale Systemkrise Nordkoreas ausgelöst wurden, sind unumkehrbar, aber keineswegs determiniert: Sie könnten in absehbarer Zeit grundsätzlich ebenso zu einer Implosion der Demokratischen Volksrepublik Korea, zu einem Krieg oder zu einer friedlichen Koexistenz zweier gefestigter Staaten mit unterschiedlichen Systemen führen.

⁵⁵ Vgl. zur NMD- und TMD-Problematik Martin Wagener (2000), „Raketenabwehrpläne der USA im Lichte der strategischen Rolle Japans“, in: Manfred Pohl (Hrsg.), *Japan 1999/2000*, Hamburg: Institut für Asienkunde 2000, S.92-138.

Wie immer der zukünftige Entwicklungspfad Nordkoreas aussehen mag: Erkennbar ist schon heute, dass diese Veränderungen für ganz Ostasien und darüber hinaus erhebliche katalytische Wirkungen für die internationalen Beziehungen entfalten. So hat der Wandel der Lage auf der koreanischen Halbinsel, wie soeben gezeigt, bereits eine Reihe multilateraler Politikprozesse bis hin zu globalen Bemühungen um eine verstärkte Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, aber eben auch eine entsprechende Ausbreitung dieser Gefahren angestoßen. Weitere katalytische Wirkungen lassen sich im US-amerikanisch-japanischen Verhältnis, in den Beziehungen zwischen Südkorea und Japan und vor allem im US-amerikanisch-chinesischen Verhältnis feststellen.

Erkennbar wird aus den vorliegenden Erfahrungen aber auch, dass diese katalytische Wirkung ambivalent ist: Veränderungen auf der koreanischen Halbinsel wirken sowohl problem- und konfliktverschärfend wie auch – eben deshalb – kooperationsfördernd. Sie können bestehende Gegensätze – wie die zwischen den USA und China zuspitzen oder dazu führen, diese Risiken durch verstärkte Zusammenarbeit beherrschbar zu machen und Vertrauen aufzubauen. Dies dürfte auch in Zukunft gelten. Die Veränderungen auf der Halbinsel könnten somit sowohl die regionale Zusammenarbeit zwischen den zentralen Akteuren Süd- und Nordkorea (oder einem vereinten Korea), USA, China und Japan dramatisch verdichten wie auch zu einer Polarisierung, ja Konfrontation zwischen zwei Blöcken, einem US-amerikanischen und einem chinesischen, führen. Auslöser für beide Entwicklungen könnte etwa der umfangreiche Regelungsbedarf im Zusammenhang mit einer Vereinigung der beiden koreanischen Staaten sein, der sich durchaus mit den internationalen Problemen im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung vergleichen ließe. In jedem Falle aber steht zu vermuten, dass dem US-amerikanisch-chinesischen Verhältnis hierbei zentrale Bedeutung zukommen wird: Die Zukunft der Konflikte um die koreanische Halbinsel wird diese Beziehung in den kommenden Jahren vielleicht entscheidend, sicherlich aber gewichtig formen und beeinflussen. Damit steht die für die Zukunft der Weltpolitik wichtigste bilaterale Beziehung, die zwischen Washington und Beijing, in nicht unerheblichem Maße unter dem Einfluss der Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel.